

## Tilburg University

### Landbouw en milieu

Verschuuren, Jonathan

*Published in:*  
Milieuproblemen in de landbouw

*Publication date:*  
2019

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Verschuuren, J. (2019). Landbouw en milieu: Hoe effectief is de regelgeving? In N. Teesing (Ed.), *Milieuproblemen in de landbouw: Falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen* (pp. 11-25). (Vereniging voor Milieurecht; Vol. 2019, No. 1). Boom juridisch. <https://www.milieurecht.nl/ mailing/bpfczoivp/47irsbk5>

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# 1 Landbouw en milieu: hoe effectief is de regelgeving?

*Jonathan Verschuuren<sup>1</sup>*

Nog altijd komt de landbouwsector regelmatig op een negatieve manier in het nieuws. Grootschalige sterfte van insecten, overbelasting van de natuur met grote hoeveelheden stikstof, berichten over illegale praktijken rond meststoffen waarbij betrokkenheid van banken, juridisch adviseurs en advocatenkantoren wordt gesuggereerd ('mestmaffia'), en fraude bij fosfaatboekhouding doen het vermoeden rijzen dat de wetgeving die beoogt de effecten van landbouw op de omgeving te beperken onvoldoende werkt.

Op 20 juni 2019 bracht de Algemene Rekenkamer een rapport uit waarin inderdaad wordt geconcludeerd dat de mestregelgeving eerder een oorzaak van het probleem is dan een oplossing: door steeds wijzigende regelgeving waarin vooral op creatieve wijze wordt gezocht naar (extra) ruimte voor veehouders en door ruimte voor fraude en niet-naleving verdwijnt de oplossing van de door de veehouderij veroorzaakte milieuproblemen uit zicht.<sup>2</sup> In dezelfde week meldde het Openbaar Ministerie (OM) dat gevangenisstraffen tot 4 jaar worden geëist in een grote mestfraudezaak,<sup>3</sup> één van de 150 tot 200 mestzaken die in juni 2019 bij het OM in de pijlpijn zitten.<sup>4</sup> Een paar weken eerder had de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een dikke streep gezet door de hele Programmatische Aanpak Stikstof (PAS),<sup>5</sup> waardoor, zo blijkt uit de reactie van de minister van LNV van 11 juni 2019, 3300 activiteiten, waaronder veel veehouderijen, onmiddellijk in de (juridische) problemen komen.<sup>6</sup>

---

1 Jonathan Verschuuren is werkzaam als hoogleraar internationaal en Europees milieurecht aan de Universiteit van Tilburg.

2 Algemene Rekenkamer, Aanpak mestvervuiling veehouderij. Vervolgonderzoek duurzaamheid veehouderij 2019, zie <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/06/20/aanpak-mestvervuiling-veehouderij>.

3 Persbericht OM 20 juni 2019, zie <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@106113/gevangenisstraffen/>.

4 Aldus een artikel van 25 juni 2019 door Johan Oppewal en Eric Beukema op de website van Boerderij, zie <https://www.boerderij.nl/Home/Achtergrond/2019/6/150-tot-200-mestzaken-in-de-pijlpijn-bij-OM-441268E/>.

5 ABRvS 29 mei 2019, uitspraak in diverse zaken, zie <https://www.raadvanstate.nl/@115651/pas-mag/>.

6 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/11/kamerbrief-met-reactie-op-uitspraak-raad-van-state-over-programma-aanpak-stikstof>. De minister meldt eveneens dat reeds verleende toestemmingen die juridisch onherroepelijk zijn, in stand blijven, maar Europeesrechtelijk ligt dat nog niet zo simpel, blijkens ook de prejudiciële vraag die de Afdeling bestuursrechtspraak begin 2019 daarover stelde, ABRvS 30 januari 2019, zaaknr. 201705745/1/A1, ECLI:NL:RVS:2019:260.

Met deze bundel wil de VMR aandacht besteden aan deze problematiek, en een overzicht geven van de belangrijkste actuele milieuproblemen rond de landbouw, toegespitst op de vraag hoe effectief bestaande regelgeving is met betrekking tot het beperken van de impact van de landbouw op lucht, water, bodem, natuur, klimaat enzovoort.

In deze inleiding tot de bundel zal een kort overzicht worden gegeven van de gevolgen van landbouw op het milieu, zowel mondiaal als in Nederland, en een korte inleiding op de regelgeving zoals die sinds de jaren zeventig is ontwikkeld om die gevolgen te beperken. Daarna zal op basis van de bijdragen aan deze bundel geprobeerd worden een antwoord te geven op de vraag die centraal staat: hoe effectief is bestaande regelgeving met betrekking tot het beperken van de negatieve gevolgen van landbouw op de omgeving? Tevens zal dan bezien worden in welke richting het landbouwmilieu-recht zich zou moeten ontwikkelen. De term ‘milieu’ en ‘milieurecht’ wordt daarbij in brede zin gehanteerd, dus inclusief water, biodiversiteit, klimaat enzovoort.

## 1 Landbouw en de grenzen van de planeet

Nadat de mens 2,5 miljoen jaar zijn voedsel had verzameld door in kleine groepen van zo’n 60 tot 80 personen rond te trekken in een gebied van ongeveer 100 bij 100 kilometer, en hier noten, vruchten en wortels zocht en af en toe kleine dieren ving, veranderde dit vanaf zo’n 10.000 jaar geleden radicaal.<sup>7</sup> De mens ging zelf zijn voedsel verbouwen en dieren fokken voor de consumptie. Dit leidde tot enorme veranderingen voor mens en milieu. De mens ging zich vestigen op een vaste plek en bleek in staat een enorme toename van de hoeveelheid voedsel te kunnen realiseren wat vervolgens leidde tot een ongekennde toename van de populatie van deze, tot dan toe vrij onbeduidende soort. Een beperkt aantal gecultiveerde planten- en diersoorten nam bezit van de aarde, ten koste van een groot aantal wilde planten en diersoorten. Harari noemt als voorbeeld de tarweplant: 10.000 jaar geleden een onbetekenende wilde grassoort die enkel in een klein gebied in het Midden-Oosten voorkwam, maar die nu overal ter wereld groeit en 2,25 miljoen vierkante kilometer van het aardoppervlak beslaat (bijna tien keer de oppervlakte van Groot-Brittannië).<sup>8</sup> Van alle grote dieren op aarde is meer dan 90% een door de mens gehouden dier of de mens zelf. Tegenover 900.000 wilde Afrikaanse buffels staan 1,5 miljard gedomesticeerde koeien, en tegenover de 1,6 miljard wilde vogels in Europa staan 1,9 miljard kippen die in Europa worden gehouden voor voedselproductie.<sup>9</sup>

Al sinds begin jaren zeventig van de vorige eeuw wordt gewezen op het feit dat natuurlijke ecosystemen niet onbeperkt vervuiling kunnen opnemen en dat natuurlijke

7 Deze alinea is losjes gebaseerd op Yuval Noah Harari, Sapiens. *Een kleine geschiedenis van de mensheid*, Amsterdam: Thomas Rap 2017 (Harari 2017a), en van dezelfde auteur *Homo Deus. Een kleine geschiedenis van de toekomst*, Amsterdam: Thomas Rap 2017 (Harari 2017b).

8 Harari 2017a, p. 92.

9 Harari 2017b, p. 84.

hulpbronnen eindig zijn en dat er dus grenzen zijn aan economische groei.<sup>10</sup> Sindsdien hebben de milieuwetenschappen een enorme ontwikkeling doorgemaakt en is, door intensieve samenwerking tussen verschillende wetenschapsgebieden, het inzicht ontstaan dat de aarde één groot samenhangend dynamisch systeem vormt waarin alle processen, ook processen van miljoenen jaren, met elkaar samenhangen en onderling in interactie zijn.<sup>11</sup> De bestudering van dit systeem heet Earth System Science. Vanuit dit inzicht zijn vervolgens grenzen geformuleerd die in acht moeten worden genomen om deze samenhangende processen in stand te houden. Binnen deze grenzen, de ‘planetary boundaries’ bestaat er een veilige levensruimte voor de mens.<sup>12</sup> Helaas blijkt uit de meest recente beoordeling dat van de negen grenzen er vier al worden overschreden: integriteit van de biosfeer (biodiversiteit), biochemische stromen (stikstof en fosfaat), klimaatverandering en landgebruik.<sup>13</sup>



**Afbeelding 1.1** Planetary boundaries, Stockholm Resilience Center (<https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2015-01-15-planetary-boundaries---an-update.html>)

- 10 D.H. Meadows, *The Limits to Growth. A report for the Club of Rome Project on the Predicament of Mankind*, Londen: Potomac Associates 1972.
- 11 Op een erg toegankelijke en fascinerende manier uitgelegd door Peter Westbroek, *De ontdekking van de aarde. Het grote verhaal van een kleine planeet*, Amsterdam: Uitgeverij Balans 2012.
- 12 J. Rockström e.a., ‘A safe operating space for humanity’, *Nature* 2009, vol. 461, p. 472-475.
- 13 W. Steffen e.a., ‘Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet’, *Science* 2015, nr. 6223, p. 1259855.

Onderzoek naar de bijdrage van de landbouw aan het overschrijden van deze grenzen laat zien dat landbouw veruit de belangrijkste factor is geweest waarom de grenzen ‘biosfeer’ en ‘biochemische stromen’ zijn overschreden. Bovendien levert landbouw een belangrijke bijdrage aan het overschrijden van de grenzen voor klimaatverandering en landgebruik.<sup>14</sup> Ook levert landbouw een bijdrage aan het benaderen van alle andere grenzen, te weten zoetwatergebruik, verzuring van oceanen, aantasting van de ozonlaag, atmosferische aerosol belasting (fijnstof) en de introductie van nieuwe stoffen en organismen. Het is de verwachting dat met de mondiale groei van de vraag naar voedsel in de komende decennia de belasting van deze andere grenzen door de landbouw zal toenemen met 50 tot 90%.<sup>15</sup> Onderstaande tabel geeft wat cijfers over de impact van landbouw op de negen grenzen van de aarde.<sup>16</sup>

biochemische stromen (stikstof en fosfor)	Het gebruik van stikstofhoudende meststoffen in de landbouw is tussen 1960 en 2000 met ongeveer 800% toegenomen. Circa 85% van alle stikstofemissies zijn terug te voeren op de landbouw. Vrijwel de gehele mondiale fosforproductie gebeurt ten behoeve van kunstmestproductie voor de landbouw. Zo’n beetje de totale hoeveelheid geproduceerde fosfor komt in de bodem terecht (22,6 miljoen ton per jaar). De stijgende vraag naar voedsel kan de vraag naar fosfor in 2050 hebben doen toenemen met 50 tot 100%.
integriteit biosfeer (biodiversiteit)	De bijdrage van landbouw aan het verlies van biodiversiteit is moeilijk te kwantificeren, maar wordt op 80% geschat. Het in mei 2019 verschenen rapport van het Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) bevestigt dit en voegt daaraan veel nieuwe gegevens toe. Zo wordt bijvoorbeeld gerapporteerd dat 75% van voor consumptie bestemde landgewassen afhankelijk zijn van bestuiving door insecten. Het verlies van insecten kan leiden tot een jaarlijkse daling van mondiale gewasopbrengsten met tussen de 235 en 577 miljard Amerikaanse dollar. <sup>17</sup>

14 B. Campbell e.a., ‘Agriculture production as a major driver of the Earth system exceeding planetary boundaries’, *Ecology and Society* 2017, nr. 4, p. 8.

15 M. Springmann e.a., ‘Options for keeping the food system within environmental limits’, *Nature* 2018, p. 519-525.

16 Alle cijfers zijn ontleend aan Campbell 2017 (zie noot 14), tenzij anders vermeld.

17 De zeer uitvoerige rapporten zijn te raadplegen via <https://www.ipbes.net/>.

landgebruik	40% van landoppervlak is in gebruik voor landbouw; de ‘planetary boundary’ ziet vooral op het behoud van voldoende areaal aan bos (75%) – het huidige areaal zit daar onder (62%). Tussen de 7 en 11 miljoen vierkante kilometer bos is de afgelopen 300 jaar omgezet in landbouwgebied. Tussen 1980 en 2000 was meer dan 55% van al het nieuw in gebruik genomen landbouwgebied afkomstig van ongerept bos.
klimaatverandering	Ongeveer 25% van mondiale broeikasemissies zijn afkomstig uit de landbouw, deels uit directe emissies van broeikasgassen als methaan en lachgas (11%), deels door het omzetten van bosgebied ten behoeve van landbouw.
zoetwatergebruik	70% van de mondiale onttrekking van zoet water gebeurt ten behoeve van de landbouw.
verzuring van oceanen	Landbouw draagt ongeveer 25% bij, enerzijds door uitspoeling van meststoffen, anderzijds door emissie van broeikasgassen.
aantasting ozonlaag	De bijdrage van landbouw wordt geschat op 5%, maar de verwachting is dat dit stijgt omdat met het uitfasen van industriële stoffen die de ozonlaag afbreken, emissies van lachgas ( $N_2O$ ) uit de landbouw een steeds belangrijkere rol spelen. Deze rol zal stijgen door verwachte toename van voedselproductie. Tussen de 49 en 83% van alle $N_2O$ -emissies komen uit de landbouw.
atmosferische aerosolbelasting	Jaarlijks overlijden naar schatting 3,2 miljoen mensen vroegtijdig als gevolg van hoge concentraties fijnstof in de lucht, waarvan tussen 450.000 en 660.000 kunnen worden toegerekend aan emissies uit de landbouw.
introductie nieuwe stoffen en organismen	Deze grens is nog niet door de wetenschap gekwantificeerd simpelweg omdat het aantal nieuwe, door de mens geïntroduceerde stoffen te omvangrijk is om hier zinnige uitspraken over te doen op basis van de huidige kennis. De landbouw is een belangrijke sector bij deze grens vanwege het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Onderzoek naar de invloed van landbouwbestrijdingsmiddelen op zoetwater systemen laat zien dat in water aanwezige concentraties van 50% van alle landbouwbestrijdingsmiddelen wettelijke grenzen overschrijden.

## 2 Milieugevolgen landbouw in Nederland

De meeste van de hierboven geschetste milieuproblemen doen zich ook in Nederland voor, waar twee derde van het landoppervlak wordt gebruikt ten behoeve van agrarische productie, goed voor 8% van het bruto binnenlands product.<sup>18</sup> Nederland heeft een ongekend efficiënte productie van landbouwproducten en is daarmee de op één na grootste landbouwexporteur ter wereld, na de Verenigde Staten.<sup>19</sup> Dit enorme productieniveau gaat gepaard met een hoge milieudruk, waardoor Nederland voor sommige milieuproblemen veel slechter scoort dan de rest van Europa. Dit is bijvoorbeeld het geval voor biodiversiteitsbehoud. In Nederland is de biodiversiteit afgenomen tot ongeveer 15% van de oorspronkelijke situatie, tegen 40% voor Europa als geheel.<sup>20</sup> Ook hier kun je, in navolging van Harari (zie boven), met getallen laten zien dat wilde dieren zijn vervangen door gedomesticeerde: tegenover de enkele duizenden wilde zwijnen zijn er 12,5 miljoen varkens in Nederland.<sup>21</sup> Het PBL concludeert in een recent rapport dat voor een aantal natuur- en milieudoelen de milieudruk nog te hoog is om de doelen te halen, met name doelen samenhangend met een duurzaam behoud van planten- en diersoorten. De stikstofdepositie is op ruim twee derde van de locaties te hoog. Gezondheidsrisico's ontstaan door de uitstoot van fijnstof en ammoniak, de verspreiding van virussen en bacteriën en het antibioticagebruik in de intensieve veehouderij. Kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater zijn niet in een goede ecologische toestand door te hoge uitspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen.<sup>22</sup>

Vanaf ongeveer 1990 liep de door de landbouw veroorzaakte milieudruk terug, vooral als gevolg van het mestbeleid. Het PBL concludeert dat de ammoniak- en stikstofidentiteitstoot sinds 1990 meer dan gehalveerd is, de uitstoot van broeikasgassen uit de landbouw gedaald is, het bodemoverschot van stikstof en fosfaat substantieel afgenomen is en de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater in het zandgebied tussen 1992 en 2002 met gemiddeld meer dan 60 procent gedaald is.<sup>23</sup> De terugloop geldt niet voor alle milieudruk. De uitstoot van fijnstof stijgt juist sinds 1990. Sinds ongeveer tien jaar zet de verbetering niet meer in dezelfde mate door en moet worden geconcludeerd dat een structurele oplossing van de problemen niet in het verschiet ligt.<sup>24</sup> Voor het stikstofprobleem lijkt zelfs geen enkele oplossing meer te

18 PBL, *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*, Den Haag 2018, resp. p. 38 en 36.

19 Op basis van cijfers van het CBS voor 2015, zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/23/nederland-tweede-landbouwexporteur-ter-wereld>.

20 PBL, *Balans van de leefomgeving 2014*, zie <https://themasites.pbl.nl/balansvande-leefomgeving/jaargang-2014/natuur/biodiversiteit-en-oorzaken-van-verlies-in-europa>.

21 CBS, peildatum 1 april 2018, zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/26/opnieuw-minder-koeien-en-meer-geiten>.

22 PBL 2018 (noot 18), p. 39.

23 PBL 2018, p. 40-41.

24 PBL 2018, p. 41.

bestaan omdat het omslagpunt al is gepasseerd en de oorspronkelijke natuur op de droge zandgronden definitief als verloren moet worden beschouwd.<sup>25</sup>

### 3 Regulering van de landbouw

‘Landbouw en milieu onderhouden een moeizame relatie’. Dat is de eerste zin van het inleidende hoofdstuk van Bruil uit een eerdere publicatie van de Vereniging voor Milieurecht over landbouw en milieu (uit 1996).<sup>26</sup> Uit Bruils hoofdstuk blijkt dat agrarische bedrijven te maken hebben met omvangrijke, complexe, soms tegenstrijdige regelgeving die voortdurend wijzigt: ‘duidelijk [is] dat het agrarisch bedrijf met tal van wetten te maken heeft, vanuit verschillende hoeken en met verschillende objectieven, die vaak ook nog niet op elkaar zijn afgestemd.’<sup>27</sup> Deze complexiteit wordt goed zichtbaar als je de toepasselijke milieuregelgeving voor agrarische bedrijven onderscheidt naar de verschillende aangrijpingspunten voor regulering, zoals Bruil doet, naar de stand van zaken in 1996:<sup>28</sup>

- *Inrichting* (Wet milieubeheer, Interimwet ammoniak en veehouderij, Wet op de ruimtelijke ordening, Landinrichtingswet); of
- *Activiteit* (Meststoffenwet, Wet verplaatsing mestproductie, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Grondwaterwet, Wet bodembescherming, Wet op de ruimtelijke ordening, Natuurbeschermingswet, Regeling beheersovereenkomsten, Boswet).

De volgende VMR-publicatie over landbouw en milieu komt slechts vier jaar later (in 2000) maar voorziet al weer in een behoefte omdat er al weer allerlei nieuwe regelgeving is ingevoerd (Wet herstructurering varkenshouderij, Wet heffingensysteem inzake mineralen) en omdat inmiddels was gebleken dat er nog een extra laag aan complexiteit bleek te zijn, namelijk die van de EU-regelgeving.<sup>29</sup> Vanaf eind jaren negentig nam de invloed van EU-milieuregelgeving op de praktijk enorm toe, vooral omdat de rechter meer aandacht ging schenken aan mogelijke strijd met het EU-recht. De VMR-publicatie gaat alleen in op de Vogel- en Habitatrichtlijn en de Nitraatrichtlijn,<sup>30</sup> wat nog altijd de meest in het oog springende EU-regelgeving is voor de agrarische sector, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de discussie rond de PAS.

25 A.B. van den Burg, ‘Blijft de rekening van stikstofemissie nu nog bij de natuur liggen?’, *Men R* 2019, nr. 2/3, p. 116.

26 D.W. Bruil, W.J. van der Weijden, H.E. Woldendorp & L.C. de Wit, *Landbouw en milieu*, Publicaties van de Vereniging voor Milieurecht 1996-5, Deventer: W.E.J. Tjeenk Wilink 1997, p. 2.

27 Bruil, Van der Weijden, Woldendorp & De Wit 1997, p. 4.

28 Bruil, Van der Weijden, Woldendorp & De Wit 1997, p. 4.

29 G.H. Addink, P. Aland, R.A.M. Kavsek, E.D.M. Knegt, L.B.A. Wöltgens & B.J.P.M. Zwinkels, *Landbouw en milieu 2000*, Publicaties van de Vereniging voor Milieurecht 2001-2, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 12.

30 P. Aland, ‘Enkele Europese regelingen met betrekking tot natuurbescherming en landbouw’, in: Addink e.a. 2001 (noot 29), p. 107-119.



Maar veel meer EU-regelgeving is van belang voor de agrarische sector, zoals (onder andere!) regelgeving rond:

- inrichtingen (Richtlijn industriële emissies en ook de Richtlijn inzake milieueffectrapportage);
- luchtkwaliteitsregelgeving (Richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa);
- waterkwaliteitsregelgeving (Kaderrichtlijn water en Grondwaterrichtlijn);
- klimaatverandering (Verordening inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik);
- biologische landbouw (Verordening biologische productie);
- bestrijdingsmiddelen (Verordening betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen);
- genetisch gemodificeerde organismen (Richtlijn inzake de doelbewuste introductie van gmo's).

En dan is er ook nog de EU-wetgeving in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, die zich meer en meer op milieu, natuur en klimaat richt.

In de afgelopen kleine 20 jaar, sinds het verschijnen van de vorige VMR-publicatie over landbouw en milieu, is de juridische situatie wederom enorm gewijzigd. Nieuwe wetten werden geïntroduceerd (zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet natuurbescherming), en verdwijnen weer met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de verschillende hierop gebaseerde AMvB's, zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving. De integratie van regelgeving in of bij de Omgevingswet zorgt voor een vermindering van het aantal toepasselijke wetten, al is het zeer de vraag of de complexiteit hierdoor daadwerkelijk afneemt, en al helemaal of de hardnekkige milieuproblemen waar al decennia aan wordt gewerkt nu eindelijk worden opgelost.

#### **4 Bevindingen van de bijdragen: hoe effectief is de huidige landbouw-milieuregelgeving?**

In deze publicatie beginnen we met de mestregelgeving, verdeeld over drie hoofdstukken. Kars de Graaf en Peter Mendelts behandelen de mestregelgeving in brede zin, met een focus op een van de twee centrale beleidsinstrumenten in die regelgeving, te weten het systeem van *fosfaatrechten*. Zij signaleren verschillende grote knelpunten en constateren, met het kabinet, dat de beoogde doelen niet worden gehaald. De Graaf en Mendelts betogen dat de introductie van een stelsel van fosfaatrechten niet meer dan een noodgreep van de wetgever was en een illustratie is van het feit dat de regulering van de gevolgen van mest in Nederland zich van incident naar incident voortsleept. De auteurs pleiten voor een veel meer integrale aanpak van de mestproblematiek, bij voorkeur via de Omgevingswet. Zij stellen de vraag waarom wij afzonderlijke stelsels voor bijvoorbeeld varkensrechten en fosfaatrechten in een Meststoffenwet hebben, als de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu zich ook al prima zou kunnen lenen voor regulering van de gevolgen van het houden van grote aantallen dieren en het ruimtelijke spoor daaraan tot op zekere hoogte ook een bijdrage zou kunnen leveren. De Graaf en Mendelts achten het zeker niet onmogelijk

om in het digitale tijdperk de omgevingsvergunning te gebruiken om op een meer flexibele wijze het (bedrijfsmatig) houden van dieren, inclusief de dieren aantallen, te regelen en te normeren.

Daarna gaat Ralph Frins in op de andere pijler van het Nederlandse mestbeleid: het *Programma Aanpak Stikstof*. Na het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 7 november 2018 en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019 is het duidelijk dat dit instrument veel te ruimhartig is toegepast. Bovendien werd het door een deel van de sector niet nagekomen. Zeker is ook dat de landbouwsector heeft geprofiteerd van de inwerkingtreding van het PAS: de sector staat op nummer één voor wat het aantal gedane meldingen en verkregen vergunningen betreft én profiteert van de generieke vrijstelling van de activiteiten bemesten en beweiden. De genoemde jurisprudentie heeft verstrekken gevolgen voor de praktijk. Voor duizenden activiteiten die in het verleden zonder Wnb-vergunning zijn gerealiseerd zal alsnog een vergunning moeten worden aangevraagd. In dat verband kan geen gebruik meer worden gemaakt van de depositie- en ontwikkelingsruimte die met het PAS zou worden gecreëerd maar moet per activiteit afzonderlijk worden onderbouwd dat de stikstofdepositie die deze veroorzaakt niet tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied leidt. Frins komt tot de conclusie dat een voortvarende aanpak met betrekking tot bron- en herstelmaatregelen dé oplossing lijkt.

Omdat de handhaving van de mestregelgeving in bredere zin (dus niet alleen bij de PAS), problematisch is, wordt in het vierde hoofdstuk door Toine Spapens uitgebreid aandacht besteed aan *mestfraude*. Hij laat eerst zien dat het beleid om het mestoverschot aan te pakken lang op zich heeft laten wachten: hoewel al in 1970 in het parlement hierover werd gesproken, kwam er pas medio jaren tachtig beleid tot stand, echter zonder veel succes. Het mestoverschot was in 2014 aanzienlijk groter dan in de jaren tachtig. De aanscherping van de regelgeving die daarna plaatsvond, maakte niet-naleving financieel nog interessanter. Onderzoek in de regio Oost-Brabant/Noord-Limburg in 2017 liet zien dat 64% van de mestbedrijven één of meer keren zijn veroordeeld of beboet en dat er een gesloten netwerk bestaat waarin alle betrokkenen, van boeren, intermediairs en mestverwerkers, tot banken, laboratoria en advocatenkantoren, op de hoogte waren van wat zich afspeelde, maar er allemaal van profiteerden. Volgens het OM is het dweilen met de kraan open. Geconcludeerd moet worden dat de mestwetgeving ruimte biedt voor het creëren van een papieren werkelijkheid die weinig raakvlakken heeft met hoe feitelijk wordt gehandeld, waarbij de overtreders en hun omgeving weinig kwaad zien in de fraude en de pakkans beperkt is.

Nadat in het hoofdstuk over de PAS de Europese Habitatrichtlijn al aan bod is geweest, gaan hoofdstukken 5 en 6 verder in op de regulering van de impact van de landbouw op de natuur. Harm Dotinga, Kees Bastmeijer, Arie Trouwborst en Arnold van Kreveld gaan eerst in op de *natuurbeschermingsregelgeving* aan de hand van de casus van de boerenlandvogels. De auteurs concluderen dat Nederland zijn internationale en Europese verplichtingen niet nakomt om de boerenlandvogels in een

gunstige staat van instandhouding te brengen en houden. Ze bepleiten onder andere een betere uitvoering en handhaving van het natuurbeschermingsrecht (gebieden- en soortenbescherming) ten aanzien van boerenlandvogels, en meer en betere actieve beschermingsmaatregelen voor boerenlandvogels bijvoorbeeld door het opstellen en uitvoeren van provinciale programma's op grond van artikel 1.13 Wet natuurbescherming. Daarna bekijkt Marieke Kaajan in hoeverre *het ruimtelijke spoor* wordt ingezet om nadelige milieugevolgen van de landbouw voor de natuur te beperken. Zij concludeert dat het beperken van bestaande activiteiten ter bescherming van de natuur moeilijk via het ruimtelijk spoor te verwezenlijken is. Wel is het mogelijk beperkingen te stellen aan nieuwe activiteiten. Het is aan de planwetgever om de keuze te maken of extra bescherming van de natuur geboden is. Geeft de planwetgever echter meer ruimte aan bijvoorbeeld een economisch belang, dan is het voor derden-belanghebbenden lastig om deze keuze in een juridische procedure met succes aan te vechten.

Naast de ruimtelijke regelgeving speelt uiteraard ook de *Wabo* een belangrijke rol, een rol die wordt overgenomen door de Omgevingswet. In het hoofdstuk hierover laat Maarten Verhoeven zien dat de procedurele integratie dankzij de Wabo heeft geleid tot een betere beoordeling door het gevoegd gezag van de milieugevolgen van een landbouwbedrijf. Deze integratie stelt ook de bestuursrechter beter in staat het gehele conflict rond de oprichting of uitbreiding van een agrarisch bedrijf finaal te beslechten. Anderzijds wordt echter ook geconcludeerd dat een inhoudelijke integratie niet automatisch hoeft te leiden tot een betere bescherming van de volledige omgeving van een agrarisch bedrijf. De beperkingen als gevolg van het relativiteitsvereiste en het feit dat landerijen niet tot de inrichting behoren en daarmee alle effecten van agrarische bedrijfsmiddelen als machines, bemesting en gewasbestrijding buiten de beoordeling blijven, zijn bijvoorbeeld factoren die afbreuk doen aan een gedegen integrale beoordeling van de milieugevolgen van een agrarisch bedrijf. De grote hoeveelheid besluiten rond landbouwbedrijven maakt het voor zowel de overheid als milieuoorganisaties een enorme opgave om overal steeds de vinger aan de pols te houden. Onder de Omgevingswet zal dit laatste niet veranderen en hangt het van het bevoegd gezag en de initiatiefnemers af in hoeverre een integrale beoordeling van de milieueffecten blijft plaatsvinden.

Hoofdstuk 8 gaat over de regelgeving ter bescherming van de volksgezondheid. De Q-koortsepidemie heeft gezorgd voor toegenomen aandacht voor de gezondheidsrisico's van vooral veehouderijen. Teun Verstappen concludeert na een analyse van de meest recente wetenschappelijke onderzoeksrapporten dat, hoewel er nog veel vragen bestaan over de mogelijke verbanden tussen veehouderijen en volksgezondheidsrisico's, er duidelijk indicaties bestaan voor volksgezondheidsrisico's bij zoönosen en endotoxinen. Op basis van deze inzichten is een grotere rol voor het voorzorgsbeginsel weggelegd bij de toetsing van deze gezondheidsrisico's dan thans praktijk is. Het is te hopen dat dit onder de Omgevingswet gaat veranderen nu op grond van die wet rekening moet worden gehouden met dit beginsel (bij de opstelling van omgevingsvisies, art. 3.3) en daarmee met gezondheidsrisico's van veehouderijbedrijven.

Een ander belangrijk veld van regelgeving voor de landbouw is de regelgeving betreffende gewasbeschermingsmiddelen. Eerst gaat Anne de Vries in op de Europese *normering van gewasbeschermingsmiddelen*. Hoewel de EU een in potentie goede toelatingsprocedure voor gewasbeschermingsmiddelen heeft opgezet, gebaseerd op het voorzorgsbeginsel, blijken verschillende factoren dit systeem te ondermijnen, te weten: een gebrek aan onafhankelijkheid bij toelatingsinstanties, forumshopping tussen nationale toelatingsinstanties, een gebrek aan transparantie in de risicobeoordeling en het creatief omzeilen van de toelatingsprocedure door de besluitvormende instanties. Vervolgens komt de *toepassing van toegelaten gewasbeschermingsmiddelen* in Nederland aan bod. Joost Rutteman concludeert dat hoewel het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen aan gedetailleerde regels is gebonden, stevige handhavinginstrumenten bestaan en het gebruik moet worden geregistreerd, er redenen bestaan om te betwijfelen of de handhaving effectief is. Het beeld dat oprijst, is dat van een hoog percentage niet-naleving in teelten van zeer waardevolle producten en daarnaast geringe vrees voor sancties.

Hoofdstuk 11 heeft betrekking op *klimaat*. Ik laat hierin zien dat klimaatverandering en een sterk stijgende vraag naar voedsel de komende decennia de landbouwsector wereldwijd onder grote druk zullen zetten. Om te pogen de broeikasgasemissies uit de landbouw terug te dringen, en tegelijkertijd de sector beter bestand te maken tegen de gevolgen van klimaatverandering zodat productieverhoging niet bij voorbaat kansloos is, moet de sector wereldwijd op grote schaal omschakelen naar klimaatslimme landbouw. Het juridisch instrumentarium om die omschakeling in gang te zetten en te ondersteunen staat nog in de kinderschoenen. Daarna komt de regelgeving met betrekking tot *water* (in brede zin) aan bod.

Marleen van Rijswijk en Frank Groothuijse gaan in op tal van problemen, zoals de verontreiniging van grond- en oppervlaktewaterkwaliteit door meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, wateroverlast, droogte en verzilting. Zij concluderen dat de waterbeheerder zowel een breed scala aan instrumenten en bevoegdheden heeft die hem in staat stellen om de landbouw ten dienste te zijn door te zorgen voor voldoende water van een goede kwaliteit, als instrumenten om de negatieve gevolgen van landbouwactiviteiten te reguleren. Voor een duurzame landbouw waarbij waterbelangen en aquatische ecosystemen voldoende worden beschermd is dit instrumentarium alleen echter onvoldoende. Van Rijswijk en Groothuijse betogen dat een betere afstemming en coördinatie nodig is van bevoegdheden van de diverse overheden en instrumentarium dat beschikbaar is op verschillende beleidsterreinen. Daarbij is met name aandacht nodig voor de verantwoordelijkheid van het rijk inzake meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast dient de provincie zijn rol als gebiedsregisseur serieuzer op te pakken. Ook het ruimtelijke instrumentarium moet beter worden ingezet met het oog op klimaatadaptieve en duurzamere landbouw, evenals de bodemregelgeving. Te vaak nog wordt de verantwoordelijkheid van de overheid voor dit doel doorgeschoven onder het mom van decentralisatie. De auteurs concluderen tot slot dat de geconstateerde problemen niet door de Omgevingswet worden opgelost, nu de Omgevingswet enerzijds gebaseerd is op een beleidsneutrale

modernisering van de omgevingswetgeving en anderzijds onvoldoende erkent dat voor de duurzaamheidstransitie ook de inzet van instrumenten uit andere beleids-terreinen noodzakelijk zijn.

Tot slot laat Willem Bruil in hoofdstuk 13, over *bodem*, zien dat het beleid gericht op duurzaam bodembeheer eigenlijk nog in de kinderschoenen staat, ook al stamt de Wet bodembescherming al uit 1982. Voor zaken als erosie, verlies van organische stof, verdichting, verlies van bodembiodiversiteit, bestaat nog nauwelijks beleid en regelgeving. Daar waar wel regelgeving bestaat, zoals het Besluit gebruik meststoffen, is sprake van technische complexiteit en moeizame handhaving. Ook hier is geenszins zeker dat de Omgevingswet enige verbetering gaat brengen. Lichtpuntjes zijn toenemende aandacht voor duurzaam bodembeheer bij de gronduitgifte en het aangekondigde nationaal programma landbouwbodems.

Alles overziend rijst een teleurstellend beeld op van inadequate regelgeving en beleid, tekortschietende uitvoering, en ontoereikend toezicht en handhaving. Het is duidelijk dat wetgeving en beleid niet in staat zijn geweest de nadelige gevolgen van de landbouw voor de omgeving tot staan te brengen, laat staan te reduceren. Dat roept de vraag op: hoe verder?

## 5 Hoe verder?

Deze vraag is niet alleen voor Nederland relevant, zoals al bleek uit paragraaf 1. Het hierboven al genoemde IPBES-rapport uit 2018 pleit voor een grootschalige en diepgaande transformatie van de voedselproductie en -consumptie ('transformative change'):<sup>31</sup>

'Feeding the world in a sustainable manner, especially in the context of climate change and population growth, entails food systems that ensure adaptive capacity, minimize environmental impacts, eliminate hunger, and contribute to human health and animal welfare (...). Pathways to sustainable food systems entail land use planning and sustainable management of both the supply/producer and the demand/consumer sides of food systems (well established). Options for sustainable agricultural production are available and developing further, with some having more impacts on biodiversity and ecosystem functions than others. These options include integrated pest and nutrient management, organic agriculture, agroecological practices, soil and water conservation practices, conservation agriculture, agroforestry, silvopastoral systems, irrigation management, small or patch systems, and practices to improve animal welfare. These practices could be enhanced through well-structured regulations, incentives and subsidies, the removal of distorting subsidies, and – at landscape scales – by integrated landscape planning and watershed management. Ensuring the adaptive capacity of food production incorporates measures that conserve the diversity of genes, varieties, cultivars,

31 Aanbeveling 36 (zie noot 17).

breeds, landraces and species which also contribute to diversified, healthy and culturally-relevant nutrition. Some incentives and regulations may contribute to positive changes at both the production and consumption ends of supply chains, such as the creation, improvement and implementation of voluntary standards, certification and supply-chain agreements (e.g., the Soy Moratorium) and the reduction of harmful subsidies. Regulatory mechanisms could also address the risks of co-option and lobbying, where commercial or sectoral interests may work to maintain high levels of demand, monopolies and continued use of pesticides and chemical inputs. Non-regulatory alternatives are also important and potentially include technical assistance – especially for small-holders – and appropriate economic incentive programs for example, some payment for ecosystem services programmes and other non-monetary instruments. Options that address and engage other actors in food systems (including the public sector, civil society and consumers, grassroot movements) include participatory on-farm research, promotion of low-impact and healthy diets and localization of food systems. Such options could help reduce food waste, overconsumption, and demand for animal products from unsustainable production, which could have synergistic benefits for human health (...).’

Een paar maanden later, in augustus 2019, werd het IPCC-rapport over klimaatverandering en landgebruik gepubliceerd waarin eveneens wordt geconcludeerd dat vergaand beleid nodig is dat de hele keten van voedselproductie en consumptie moet gaan hervormen:<sup>32</sup>

‘Policies that operate across the food system, including those that reduce food loss and waste and influence dietary choices, enable more sustainable land-use management, enhanced food security and low emissions trajectories. Such policies can contribute to climate change adaptation and mitigation, reduce land degradation, desertification and poverty as well as improve public health (...).’

Ook in Nederlandse en Europese beleidsdocumenten is steeds meer plaats voor concepten als kringloop landbouw, natuurinclusieve landbouw, biologische landbouw, klimaatslimme landbouw en duurzame landbouw. Naast een energietransitie lijkt ook een voedseltransitie onontkoombaar. Het is echter zeer de vraag of zo’n transitie bereikt kan worden met het huidige instrumentarium. Net als bij de energietransitie lijkt er behoefte aan een centraal georkestreerde inzet van een mix aan instrumenten op allerlei niveaus van regulering (EU, nationaal, provinciaal, lokaal). De Nederlandse landbouwvisie uit 2018 zet weliswaar het realiseren van

32 IPCC, *Climate Change and Land. IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse gas fluxes in Terrestrial Ecosystems, Summary for Policymakers* 2019, p. 32, zie <https://www.ipcc.ch/srccl-report-download-page/> (laatst bekeken augustus 2019).

kringlooplandbouw als beleidsdoelstelling voor 2030 centraal, maar neemt verder een vrij afwachtende houding aan:<sup>33</sup>

‘Het kabinet vertrouwt op de kracht van de samenleving om de omslag naar kringlooplandbouw te maken. Het nodigt iedereen in het bedrijfsleven, de maatschappelijke organisaties en andere overheden uit mee te denken, ideeën in te brengen en initiatieven te nemen.’

Het kabinet ziet voor zichzelf maar een beperkte rol weggelegd:<sup>34</sup>

‘Ook de Rijksoverheid zelf heeft een rol. Zij zal naast de boeren en tuinders gaan staan. Zij zal meedenken en waar nodig faciliteren. Waar nodig zal zij de regie nemen, maar in veel situaties zal het aan de partijen zelf zijn dat te doen. Als de omslag stagneert of te traag gaat, zal de overheid vanuit haar publieke verantwoordelijkheid wet- en regelgeving toepassen.’

Op 17 juni 2019 publiceerde de minister van LNV een ‘Realisatieplan’, waarin wordt aangegeven hoe de omschakeling naar kringlooplandbouw moet worden gerealiseerd.<sup>35</sup> Het Realisatieplan somt een indrukwekkende hoeveelheid initiatieven op die deels al lopen, deels in de pijp lijn zitten, op zo’n beetje alle relevante thema’s, van bestrijdingsmiddelen tot klimaat en van bodem tot voedselverspilling. Wat opvalt, is dat nadrukkelijk voor een ‘*bottom up*’ benadering wordt gekozen. Geen regelgeving, maar gedragscommunicatie, proeftuinen, experimenten, afspraken, onderzoeksprojecten, onderwijsinitiatieven, publiekscampagnes enzovoort. De paragraaf over wet- en regelgeving beslaat maar één pagina en somt heel kort drie wegen op die bewandeld gaan worden om de omschakeling naar kringlooplandbouw langs juridische weg te faciliteren.<sup>36</sup> Ten eerste moet de mogelijkheid om experimenten uit te voeren worden geïntroduceerd in de wetgeving. Ten tweede moeten wettelijke belemmeringen worden weggenomen, waarbij een waslijst aan Europese richtlijnen en verordeningen wordt opgesomd (waaronder zelfs de Kaderrichtlijn water, de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de EVOA), de suggestie wekkend dat het Europese regelgeving is die in de weg staat aan kringlooplandbouw. Dit is een nogal gewaagde suggestie na jarenlange derogaties die aan Nederland zijn toegestaan onder de Nitraatrichtlijn en waardoor 18.000 Nederlandse veehouders in een voordeligere positie waren dan hun Europese concurrenten én waardoor de emissies alleen maar verder zijn gestegen.<sup>37</sup> Het derde voornemen op het gebied van de wetgeving is dat bekeken wordt of het systeem van de PAS en de fosfaatrechten beter kan worden ingezet ten behoeve van

33 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden. Nederland als koploper in kringlooplandbouw*, Den Haag 2018, p. 35.

34 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2018 (noot 33), p. 35.

35 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, *Realisatieplan Visie LNV. Op weg met nieuw perspectief*, Den Haag 2019, p. 1.

36 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2019 (noot 35), p. 39-40.

37 Algemene Rekenkamer 2019 (noot 2), p. 10.

kringlooplandbouw. Ook al zo'n gewaagd voorstel, twee weken nadat de PAS door de rechter volledig van tafel is geveegd!

Voor het schrijven van deze inleiding had ik alle bijdragen in deze bundel al gelezen. De afwachtende houding die nu wordt aangekondigd is in het verleden al heel vaak gehanteerd en heeft de problematiek eerder verslechterd dan verbeterd. Ze staat ook in schril contrast tot de hierboven aangehaalde dringende internationale oproepen vanuit de wetenschap. Gezien de grote bijdrage die de landbouw levert aan de overschrijding van de grenzen van de aarde is naar mijn mening een veel urgentere houding en een slim vormgegeven instrumentenmix noodzakelijk. Hierbij zijn ook dwingende juridische instrumenten onontbeerlijk. Ik nodig u graag uit de volgende hoofdstukken van deze bundel te gaan lezen en ben benieuwd of u tot dezelfde conclusie komt.